



Doc. 16385

21 avril 2026

Projet de protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Constantinos EFSTATHIOU, Chypre, Groupe des socialistes, démocrates et verts

Sommaire

Page

A. Projet d'avis	2
B. Exposé des motifs par M. Constantinos Efsthathiou, rapporteur	4
1. Introduction	4
2. Travaux antérieurs de l'Assemblée visant à faciliter l'identification, la saisie et la confiscation des instruments ou des produits du crime	5
3. Principales caractéristiques du projet de protocole additionnel	6
4. Compatibilité des mesures proposées avec la Convention européenne des droits de l'homme	9
5. Évaluation du projet de protocole additionnel et des modifications proposées	10
6. Réflexions sur le rôle de l'Assemblée dans la procédure d'avis sur les projets d'instruments contraignants du Conseil de l'Europe	11

1. Renvoi en commission: décision du Bureau sur une demande de débat d'urgence, Renvoi 4961 du 20 avril 2026.



A. Projet d'avis²

1. L'Assemblée parlementaire félicite le Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC) et le Comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels (PC-RAC) pour la finalisation du projet de protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (ci-après le «projet de protocole additionnel»).

2. Depuis l'adoption en 2005 de la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198, ci-après la «Convention de Varsovie»), la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ont beaucoup évolué, en tirant parti de la circulation de plus en plus aisée des capitaux à travers les frontières ainsi que des avancées technologiques, notamment l'essor des actifs virtuels. Les mesures existantes de recouvrement des avoirs se sont révélées insuffisantes, puisque seulement 2 % environ de l'estimation des produits du crime sont saisis et confisqués. Il est donc urgent d'élaborer d'autres cadres juridiques et de les mettre en œuvre concrètement.

3. Dans ce cadre, l'Assemblée regrette que la Convention de Varsovie, bien qu'ouverte à la signature depuis plus de vingt ans, n'ait toujours pas été signée ni ratifiée par plusieurs États membres du Conseil de l'Europe, et qu'elle n'ait pas été ratifiée par l'Union européenne. Elle invite ces États et l'Union européenne à la signer et/ou à la ratifier dès que possible. L'Assemblée invite également les États observateurs du Conseil de l'Europe et les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée à envisager de signer, de ratifier ou d'adhérer à cette convention, s'ils ne l'ont pas encore fait.

4. Au vu de ses travaux approfondis sur la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, notamment sa [Résolution 2218 \(2018\)](#) «Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites», sa [Résolution 2279 \(2019\)](#) «Lessiveuses: faire face aux nouveaux défis de la lutte internationale contre la criminalité organisée, la corruption et le blanchiment de capitaux», sa [Résolution 2365 \(2021\)](#) «Nécessité de renforcer d'urgence les cellules de renseignement financier – Des outils plus efficaces requis pour améliorer la confiscation des avoirs illicites» et sa [Résolution 2434 \(2022\)](#) «Comment faire bon usage des avoirs confisqués d'origine criminelle?», l'Assemblée se félicite du projet de protocole additionnel, qui répond à ses recommandations de longue date. Elle prend note avec satisfaction du fait que le projet de protocole additionnel prévoit un élargissement significatif des outils destinés à faciliter le dépistage transfrontalier précoce des avoirs, la confiscation des biens issus d'activités criminelles, la gestion des avoirs saisis et l'indemnisation des victimes. Une fois adopté, le projet de protocole additionnel constituera la mise à jour la plus importante du cadre du Conseil de l'Europe relatif au recouvrement des avoirs et renforcera encore le rôle de premier plan de l'Organisation dans la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

5. L'Assemblée renvoie aussi à l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui considère que les États disposent d'une grande marge d'appréciation dans la mise en œuvre des politiques de lutte contre la criminalité, y compris la confiscation de biens présumés d'origine illicite, que ce soit dans le cadre de procédures pénales aboutissant à une éventuelle condamnation ou de procédures sans condamnation pénale, et la confiscation élargie. Il est donc opportun que le projet de protocole additionnel laisse aux États parties une certaine marge de manœuvre lors de l'adoption de leur législation nationale pour mettre en œuvre ses dispositions. L'Assemblée réaffirme par ailleurs le rôle primordial des juridictions nationales en matière de protection des droits humains lors de la confiscation de biens et note que la Cour considère, d'une manière générale, que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) n'empêche pas les États de se fonder sur la présomption que les biens ont été obtenus de manière illicite et de renverser la charge de la preuve en imposant au requérant de démontrer leur origine licite. La Cour a adopté la même approche au titre de l'article 1 du Protocole n° 1 à cette Convention (STE n° 9).

6. L'Assemblée partage l'opinion de la Cour européenne des droits de l'homme et réitère son propre point de vue selon lequel les mécanismes de confiscation sans condamnation et de confiscation élargie constituent des mesures à la fois proportionnées et nécessaires à une application effective de la loi. Elle réaffirme que ces mécanismes restent pleinement compatibles avec les normes relatives aux droits humains, y compris la présomption d'innocence et le droit au respect de ses biens, à condition qu'ils soient régis par des cadres juridiques appropriés et soumis à un contrôle juridictionnel effectif et indépendant.

2. Projet d'avis adopté à l'unanimité par la commission le 21 avril 2026.

7. Se référant à sa [Résolution 2509 \(2023\)](#) «La répression transnationale, une menace croissante pour l'État de droit et les droits humains», l'Assemblée rappelle que le détournement des mesures de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme constitue l'un des instruments de la répression transnationale. Au vu de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Shorazova c. Malte*, l'Assemblée rappelle aux États membres que l'entraide judiciaire prévue par les traités internationaux devrait être mise en œuvre dans le respect des normes internationales relatives aux droits humains. Elle se félicite donc des garanties incluses dans le projet de protocole additionnel, qui visent à assurer la protection concrète et effective des droits fondamentaux des personnes concernées par les mesures mises en œuvre en vertu de ses dispositions, en particulier le libellé explicite de l'article 31. À cet égard, l'Assemblée estime que les futurs États parties au protocole devraient, lorsqu'ils examinent les demandes de coopération au titre du protocole, accorder une attention particulière aux allégations spécifiques et crédibles de répression transnationale et de persécution politique et user de la possibilité de refuser de telles demandes pour des motifs relatifs aux droits humains, conformément à l'article 28 de la Convention de Varsovie et aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international des droits de l'homme.

8. Renvoyant à sa [Résolution 2605 \(2025\)](#) «Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine» et sa [Résolution 2557 \(2024\)](#) «Le rôle des sanctions pour contrer la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine», l'Assemblée note que les outils prévus par la Convention de Varsovie et son futur protocole additionnel s'avèrent utiles pour dépister, saisir, geler et/ou confisquer le produit des crimes liés à la guerre d'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

9. Considérant que le projet de protocole additionnel met en œuvre les propositions formulées de longue date par l'Assemblée dans ses résolutions et recommandations antérieures, l'Assemblée recommande que ce projet de protocole additionnel soit adopté par le Comité des Ministres et ouvert à la signature dans les meilleurs délais.

10. Afin de renforcer les directives procédurales et d'améliorer encore ses dispositions, l'Assemblée propose d'apporter la modification suivante au projet de protocole additionnel:

10.1. à l'article 10, paragraphe 3, ajouter la phrase suivante à la fin du paragraphe: «Lorsque la durée de ces mesures dépasse sept jours ouvrables, chaque Partie veille à ce que leur prolongation soit soumise à l'autorisation d'un tribunal.»

11. Enfin, l'Assemblée note que son rôle dans le processus d'élaboration des nouvelles conventions et protocoles du Conseil de l'Europe mérite une réflexion approfondie. Elle regrette que, hormis quelques exceptions, la plupart de ses propositions de modifications des projets d'instruments n'aient pas été acceptées par le Comité des Ministres, sans véritable explication. L'Assemblée fait également remarquer que, pour répondre aux demandes du Comité des Ministres d'adopter ses avis dans les meilleurs délais, il lui faut tenir des débats selon la procédure d'urgence, ce qui limite considérablement sa capacité à mener une réflexion approfondie sur les projets présentés. Si une telle précipitation peut parfois se justifier par des circonstances exceptionnelles, elle ne devrait pas devenir la norme. En conséquence, l'Assemblée invite le Comité des Ministres à engager le dialogue en vue d'instaurer une procédure d'avis plus effective et inclusive, qui permettrait à l'Assemblée d'avoir une plus grande influence sur l'élaboration des nouveaux instruments contraignants du Conseil de l'Europe.

B. Exposé des motifs par M. Constantinos Efstathiou, rapporteur³

1. Introduction

1. En 1990, le Conseil de l'Europe a adopté sa Convention relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime (STE n° 141), qui est devenue le premier traité contraignant consacré au blanchiment de capitaux. En 2005, la Convention du Conseil de l'Europe relative au blanchiment, au dépistage, à la saisie et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme (STCE n° 198, ci-après la «Convention de Varsovie»), aussi communément appelée Convention sur le recouvrement des avoirs d'origine criminelle, est devenue le premier traité portant à la fois sur la prévention et le contrôle du blanchiment de capitaux et sur le financement du terrorisme. À ce jour, la Convention de Varsovie a été ratifiée par 39 États (dont le Maroc et la Fédération de Russie) et signée mais non ratifiée par quatre États et l'Union européenne. Cinq États membres n'ont ni signé ni ratifié la Convention de Varsovie, à savoir l'Andorre, l'Irlande, la Norvège, la Suisse et la Tchéquie.

2. En 2019, M. Martin Polaine, un expert indépendant du Comité d'experts sur le fonctionnement des conventions européennes sur la coopération dans le domaine pénal (PC-OC), a présenté une étude sur la valeur ajoutée éventuelle et la faisabilité de l'élaboration d'un nouvel instrument contraignant au sein du Conseil de l'Europe sur la coopération internationale en matière de gestion, de recouvrement et de partage des avoirs d'origine criminelle⁴. L'étude soulignait la nécessité évidente d'établir un cadre international favorable à la coopération en matière de confiscation sans condamnation, ainsi que celle d'adopter des dispositions sur la gestion des avoirs. En réponse à la question de savoir si la confiscation sans condamnation devrait s'étendre aux domaines pénal et civil, l'expert a considéré que le moment était venu de prévoir des dispositions obligatoires en matière de confiscation sans condamnation dans un instrument qui définirait les situations dans lesquelles cette mesure pourrait être utilisée, tout en prévoyant des garanties claires.

3. En 2023, le Comité des Ministres a adopté le mandat du Comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels (PC-RAC) et a confié à cet organe, sous l'autorité du Comité des Ministres et du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC), la mission de finaliser un projet de protocole additionnel à la Convention de Varsovie, en tenant compte des normes du Conseil de l'Europe relatives aux droits humains et à l'État de droit ainsi que de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme⁵. Le mandat du PC-RAC comprenait, entre autres, l'instruction d'élaborer des dispositions visant à faciliter la mise en place de procédures de confiscation sans condamnation et de confiscation élargie (confiscation d'avoirs non directement liés à l'infraction qui a donné lieu à une condamnation) en matière pénale, y compris la coopération et l'exécution des demandes dans les affaires transnationales. Entre mai 2024 et décembre 2025, le PC-RAC a tenu sept réunions, qui ont abouti à l'adoption du projet de protocole additionnel à la Convention de Varsovie (ci-après le «[projet de protocole additionnel](#)») et à son [projet de rapport explicatif](#). Lors de sa 88^e session plénière (du 25 au 27 novembre 2025), le CDPC a examiné et approuvé le projet de protocole additionnel tel qu'il avait été finalisé par le PC-RAC et l'a transmis au Comité des Ministres pour adoption. Les 24 et 25 février 2026, lors de leur 1551^e réunion, les Délégués des Ministres ont décidé de soumettre le projet de protocole additionnel à l'Assemblée parlementaire pour avis dès que possible. L'Assemblée s'est engagée à adopter son avis au cours de sa deuxième partie de session de 2026 afin de permettre l'adoption du projet de protocole additionnel par le Comité des Ministres en temps utile, impliquant que le projet d'avis soit adopté par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (une fois saisie par le Bureau de l'Assemblée) et débattu en plénière dans le cadre de la procédure d'urgence. La commission m'a désigné rapporteur lors de sa réunion du 16 mars 2026, sous réserve du renvoi à la commission pour avis dans le cadre de la procédure d'urgence.

4. Bien qu'aucun représentant de l'Assemblée n'ait participé aux travaux du PC-RAC, la commission a, lors de sa réunion à Strasbourg le 27 janvier 2026, procédé à un échange de vues avec M. Cornel-Virgiliu Călinescu, président du PC-RAC. M. Călinescu a expliqué qu'un nouvel instrument contraignant était

3. L'exposé des motifs est établi sous la responsabilité du rapporteur.

4. [Étude sur la valeur ajoutée éventuelle et la faisabilité de l'élaboration d'un nouvel instrument contraignant au sein du Conseil de l'Europe sur la coopération internationale en matière de gestion, de recouvrement et de partage des avoirs provenant d'activités criminelles](#) (en anglais): cette étude a été examinée par le PC-OC lors de sa 77^e réunion (novembre 2019).

5. Mandat du Comité d'experts sur le recouvrement des avoirs criminels (PC-RAC). Établi par le Comité des Ministres en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe et conformément à la Résolution CM/Res(2021)3 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail, [CM\(2023\)131-addfinal – extrait](#).

nécessaire étant donné que moins de 1% des produits du crime sont effectivement recouvrés, et que les tactiques criminelles, en constante évolution et rendues possibles par l'utilisation de nouvelles technologies telles que les cryptomonnaies, entravent les capacités d'enquête des autorités. Le processus de rédaction s'est appuyé sur l'expérience de 42 États et de plusieurs organisations spécialisées, dans l'optique de créer un instrument juridique complet et adaptable. Selon M. Călinescu, le projet de protocole additionnel répond à la complexité croissante du paysage de la criminalité financière, actualise les normes pour tenir compte des dernières tendances et prend en considération les bonnes pratiques internationales ainsi que les nouvelles directives européennes. En particulier, il prévoit la création de bureaux officiels de recouvrement des avoirs et de gestion des avoirs, chargés du dépistage transfrontalier des avoirs à un stade précoce et de la gestion adéquate des avoirs saisis tout au long de la procédure pénale. En outre, le projet de protocole additionnel rationalise et accélère la coopération tant au niveau du renseignement qu'au niveau judiciaire, en proposant des outils tels que des équipes communes d'enquête et des procédures simplifiées pour le recouvrement des avoirs. Il convient de noter qu'il donne la priorité à l'indemnisation des victimes en garantissant que le produit des avoirs confisqués sera utilisé pour réparer les pertes subies par celles-ci. Cette approche globale marque la mise à jour la plus importante en vingt ans du cadre du Conseil de l'Europe relatif au recouvrement des avoirs et permet aux États membres d'être mieux armés pour lutter contre les nouvelles formes de criminalité financière et de criminalité facilitée par le cyberspace. Je tiens à remercier M. Călinescu et tous les membres du PC-RAC pour leur travail sur ce précieux instrument.

5. Dans mon exposé des motifs, je rappellerai tout d'abord les travaux antérieurs de l'Assemblée relatifs à l'identification, à la saisie et à la confiscation des instruments ou des produits du crime (chapitre 2) avant d'aborder les principales caractéristiques du projet de protocole additionnel (chapitre 3). J'analyserai également la compatibilité des solutions proposées avec la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) (chapitre 4) et je présenterai mon évaluation du projet de texte (chapitre 5). Je conclurai en faisant part de quelques réflexions sur le rôle de l'Assemblée dans le processus d'élaboration de nouveaux instruments contraignants du Conseil de l'Europe (chapitre 6).

2. Travaux antérieurs de l'Assemblée visant à faciliter l'identification, la saisie et la confiscation des instruments ou des produits du crime

6. Dans sa [Recommandation 1262 \(1995\)](#) «Trafic de stupéfiants, la criminalité liée aux stupéfiants et le blanchiment de capitaux» (rapporteur: M. Tim Rathbone, Royaume-Uni), l'Assemblée a observé que les énormes profits générés par le trafic transnational de stupéfiants constituaient une menace directe et croissante pour la stabilité démocratique et l'intégrité économique des États membres. Elle a notamment souligné la nécessité urgente de renforcer le partage transfrontalier de renseignements financiers, en reconnaissant que les syndicats du crime exploitent activement les frontières juridictionnelles pour dissimuler des flux de capitaux illicites. En outre, la recommandation appelait à la mise en œuvre d'exigences strictes en matière de vigilance à l'égard de la clientèle et de déclaration au sein du secteur bancaire afin de détecter de manière effective les transactions suspectes. L'Assemblée a également appelé à la création d'unités répressives spécialisées, dotées de ressources suffisantes et expressément chargées de suivre les traces financières des grandes organisations de trafic.

7. Dans sa [Résolution 2218 \(2018\)](#) «Lutter contre le crime organisé en facilitant la confiscation des avoirs illicites» (rapporteur: M. Mart van de Ven, Pays-Bas, ADLE), l'Assemblée a estimé que les modèles traditionnels de confiscation fondés sur la condamnation étaient souvent insuffisants face à des organisations criminelles complexes qui dissimulent systématiquement l'origine illicite de leur fortune. En conséquence, elle a appelé à l'adoption généralisée de mécanismes de confiscation sans condamnation dans tous les États membres. Elle a en outre indiqué que le renversement de la charge de la preuve de l'origine criminelle d'un enrichissement sans cause était une mesure à la fois proportionnée et nécessaire pour une application effective de la loi. Par ailleurs, l'Assemblée a affirmé que ces mécanismes restaient pleinement compatibles avec les normes fondamentales relatives aux droits humains, y compris la présomption d'innocence, à condition qu'ils soient soumis à un contrôle juridictionnel strict et indépendant. Elle a exhorté les parlements nationaux à intégrer les ordonnances sur l'enrichissement sans cause ou des instruments analogues de confiscation civile dans leurs cadres juridiques nationaux. La résolution a également souligné la nécessité opérationnelle de renforcer la coopération internationale pour dépister, geler et saisir des avoirs au-delà des frontières juridictionnelles.

8. Dans sa [Résolution 2365 \(2021\)](#) et sa [Recommandation 2195 \(2021\)](#) «Nécessité de renforcer d'urgence les cellules de renseignement financier – Des outils plus efficaces requis pour améliorer la confiscation des avoirs illicites» (rapporteuse: M^{me} Thorhildur Sunna Ævarsdóttir, Islande, SOC), l'Assemblée a examiné les limites opérationnelles qui entravent l'efficacité des cellules de renseignement financier (CRF) dans les États membres. Elle a appelé à l'attribution urgente de ressources financières et humaines accrues,

ainsi qu'à l'intégration rapide de technologies analytiques avancées, telles que l'intelligence artificielle et l'apprentissage automatique, dans les cadres de renseignement financier. Parallèlement, l'Assemblée a souligné la nécessité absolue de garantir l'indépendance opérationnelle et l'autonomie des CRF afin de les protéger contre toute ingérence politique ou extérieure indue. Elle a en outre exhorté les États membres à accorder aux CRF l'autorité légale de suspendre rapidement les transactions suspectes afin d'offrir aux services répressifs le délai crucial nécessaire pour obtenir des ordonnances de gel des avoirs et de confiscation ultérieure. La résolution a encouragé le développement de partenariats public-privé solides pour faciliter un échange d'informations dynamique et sécurisé entre les autorités de régulation, les institutions financières et les services répressifs. Consciente de la nature intrinsèquement transnationale de la criminalité financière moderne, l'Assemblée a plaidé en faveur de la suppression des obstacles juridiques et administratifs qui entravent actuellement le partage transfrontalier des renseignements financiers.

9. Dans sa [Résolution 2434 \(2022\)](#) et sa [Recommandation 2229 \(2022\)](#) «Comment faire bon usage des avoirs confisqués d'origine criminelle?» (rapporteur: M. André Vallini, France, SOC), l'Assemblée a traité de la question de la disposition des avoirs, en appelant à une réutilisation sociale des avoirs illicites confisqués. Elle a fait valoir que la simple privation des avoirs d'origine criminelle restait une mesure incomplète si elle ne s'accompagnait pas d'une approche systémique destinée à réaffecter ces fonds à l'intérêt commun. La résolution a encouragé les États membres à mettre en place des mécanismes spéciaux et transparents pour réorienter les biens et les capitaux confisqués vers l'indemnisation des victimes, des projets de développement communautaire et le financement des services répressifs. L'Assemblée a souligné que la réutilisation sociale des avoirs constituait un puissant moyen de dissuasion, en ce qu'elle démontre publiquement la fin de la rentabilité du crime. En évoquant les défis géopolitiques actuels, notamment ceux liés à la guerre d'agression menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine, l'Assemblée a estimé que de tels cadres fournissaient un fondement juridique pour la gestion et la réaffectation potentielle des avoirs gelés des personnes et entités sanctionnées. La mise en place de systèmes responsables de gestion des avoirs a été reconnue comme une garantie essentielle contre la corruption secondaire au cours du processus de cession des avoirs.

3. Principales caractéristiques du projet de protocole additionnel

10. Le chapitre I du projet de protocole additionnel contient des dispositions communes relatives à son objet (article 1^{er}) et à la terminologie (article 2). La visée du projet de protocole additionnel est de compléter et moderniser, entre les Parties, les dispositions de la Convention de Varsovie. Cela signifie que l'interprétation du projet de protocole additionnel ne peut contredire les buts et objectifs de la Convention de Varsovie. L'article 2 élargit le champ d'application de la Convention de Varsovie afin d'inclure expressément les «enquêtes financières» (qui visent à identifier les réseaux criminels, à dépister les biens susceptibles de confiscation et à recueillir des informations pour les procédures pénales ou les processus de recouvrement d'avoirs), les «actifs virtuels» (qui désignent les représentations numériques de valeurs transférables et stockables par voie électronique, à l'exclusion des monnaies fiduciaires ou des titres), ainsi que les «prestataires de services d'actifs virtuels» (les personnes physiques ou morales qui se livrent à l'échange, au transfert, à la conservation ou à l'administration d'actifs virtuels pour le compte d'autrui).

11. Par ailleurs, l'article 2, paragraphe 2, aligne la définition du «financement du terrorisme» sur celle des infractions visées à l'article 2 de la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme et dans les instruments pertinents du Conseil de l'Europe, y compris les infractions définies dans la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et son protocole d'amendement. En ce qui concerne ce dernier protocole d'amendement, je tiens à souligner qu'à la suite de l'adoption par l'Assemblée de son [Avis 307 \(2025\)](#), le Comité des Ministres a adopté, le 9 juillet 2025, le Protocole portant amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Le 10 décembre 2025, il a décidé d'ouvrir ce protocole à la signature à la date du 26 mai 2026. Je crois comprendre que l'intention du CDPC était que le projet de protocole additionnel reprenne la proposition de définition modifiée d'une «infraction terroriste», quel que soit le statut du Protocole portant amendement à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme. Les États devraient tenir compte de cet aspect lors de la ratification du projet de protocole additionnel.

12. Le chapitre II contient les dispositions de fond du projet de protocole additionnel, qui exigent des Parties qu'elles prennent des mesures juridiques et procédurales pour élargir les mesures de confiscation nationales (section 1 – articles 3 à 5) ainsi que des mesures d'enquête et des mesures provisoires (section 2 – articles 6 à 9), qu'elles renforcent leurs cellules de renseignement financier (section 3 – article 10), qu'elles établissent ou désignent un bureau de recouvrement des avoirs (section 4 – articles 11 à 12) et qu'elles régissent la gestion des avoirs (section 5 – articles 13 à 17).

13. En vertu de l'article 3, les Parties sont habilitées à confisquer tout ou partie des biens des personnes condamnées pour blanchiment de capitaux, financement du terrorisme ou l'une des infractions principales désignées, lorsqu'un tribunal est convaincu que ces biens proviennent, directement ou indirectement, d'activités criminelles (confiscation élargie). Pour déterminer cette provenance, les tribunaux doivent prendre en considération toutes les circonstances pertinentes, y compris la proportionnalité entre la valeur des biens de la personne condamnée et ses revenus légaux. Le projet de protocole additionnel permet toutefois aux Parties d'émettre des réserves au moment de la signature ou de la ratification, ce qui restreint l'obligation à certaines catégories d'infractions – telles que celles passibles de peines privatives de liberté importantes ou qui génèrent un avantage économique majeur – ainsi qu'à des infractions particulières. Cependant, la gamme des réserves possibles est limitée, puisque le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ne peuvent être exemptés.

14. L'article 4 constitue une innovation notable en ce qu'il oblige les Parties à prévoir la confiscation sans condamnation des biens dont un tribunal a établi qu'ils provenaient d'activités criminelles, lorsque les principes fondamentaux du droit interne le permettent. Là encore, les Parties peuvent formuler des réserves qui délimitent les circonstances dans lesquelles une telle confiscation est possible, par exemple lorsque d'autres mesures ne sont pas disponibles ou lorsque les infractions répondent à des critères de gravité définis. La confiscation des biens sans condamnation devrait toujours être ordonnée par un tribunal, mais il appartient à chaque Partie de déterminer si elle devrait être mise en œuvre dans le cadre d'une procédure pénale, civile ou administrative. L'article 5 impose une obligation supplémentaire de garantir la confiscation des biens détenus par des tiers, ce qui permet d'empêcher une forme de dissimulation des gains illicites, à condition que les droits des propriétaires de bonne foi soient respectés. Les Parties peuvent limiter cette disposition aux cas où un tiers savait ou aurait dû savoir que le but du transfert était d'éviter la confiscation (article 5, paragraphe 3).

15. En ce qui concerne les mesures provisoires et d'enquête, l'article 6 prévoit que les Parties disposent de mesures d'urgence, y compris, le cas échéant, de mesures *ex parte* et de procédures sans notification préalable, pour empêcher la disparition de biens susceptibles de confiscation. Ces mesures sont soumises à des garanties constitutionnelles et doivent être limitées dans le temps à ce qui est strictement nécessaire. L'article 7 exige l'adoption de mesures législatives et autres pour habiliter les tribunaux et les autorités compétentes à ordonner la communication ou la saisie des dossiers conservés par les institutions financières et les prestataires de services d'actifs virtuels, en excluant expressément tout refus fondé sur le secret financier. Cet article traite également des pouvoirs qui permettent de déterminer si des personnes détiennent ou contrôlent des comptes, d'examiner l'historique des opérations sur les comptes, d'effectuer un suivi en temps réel et d'imposer des obligations strictes de non-divulgaration afin d'éviter toute fuite d'information (article 7, paragraphes 1 et 2). L'article 8 prévoit que les enquêtes financières doivent être menées de manière proactive à tous les stades pertinents par les autorités compétentes, que ce soit dans le cadre de procédures autonomes ou en lien avec des procédures pénales, et encourage la constitution d'équipes d'enquête multidisciplinaires pour renforcer le traitement des dossiers financiers complexes (article 8, paragraphes 1 à 4).

16. L'article 9 oblige les Parties à mettre en place un mécanisme central automatisé ou d'autres mécanismes présentant une efficacité et une rapidité similaires pour recenser les comptes bancaires, les comptes de paiement et comptes-titres, les coffres-forts et les comptes d'actifs virtuels, et pour identifier les bénéficiaires effectifs de ces comptes et les personnes autorisées pour agir sur ces comptes. Ces systèmes doivent garantir un accès effectif et rapide aux CRF, aux bureaux de recouvrement des avoirs (BRA) et aux autres autorités compétentes à des fins de poursuites pénales et de recouvrement des avoirs, toujours dans le respect de la législation applicable en matière de protection des données. L'article 12 impose en outre que les BRA se voient accorder un accès immédiat et direct à un large éventail de bases de données et de registres publics, y compris ceux relatifs à l'immobilier, aux entités commerciales, aux véhicules et aux bénéficiaires effectifs. Les accès ou demandes indirects sont autorisés lorsque la connectivité directe n'est pas possible, et les Parties doivent prévoir des garanties en matière de protection des données et de traitement de l'information tout au long du processus (article 12, paragraphes 2 à 4). L'article 17 complète ces mécanismes en exigeant l'identification, l'évaluation et l'accessibilité en temps utile des informations relatives aux biens gelés, saisis ou confisqués au profit des autorités chargées de la gestion des avoirs (article 17, paragraphes 1 à 2).

17. Conformément aux articles 10 et 28, les CRF jouent un rôle central dans la préservation des avoirs susceptibles de confiscation. Elles sont habilitées à suspendre ou à refuser l'exécution des transactions suspectes, à geler des comptes ou des relations d'affaires et à transmettre les résultats de leurs analyses aux autorités compétentes en vue de la prise de mesures appropriées, sous réserve d'une exigence de proportionnalité et de garanties procédurales qui protègent les droits fondamentaux des personnes

concernées. Ces pouvoirs ne peuvent faire l'objet d'une réserve qu'en ce qui concerne la suspension de comptes et de relations d'affaires au moment de la ratification (article 10, paragraphe 6; article 28, paragraphe 4).

18. L'article 11 prévoit la désignation de BRA chargés d'identifier et de dépister les biens susceptibles de confiscation et de prendre les mesures provisoires urgentes nécessaires. Les BRA ont en outre une fonction transnationale renforcée et sont tenus de maintenir des voies de communication rapides avec les autorités concernées. L'article 14 traite de la gestion des avoirs et oblige les Parties à établir ou à désigner des autorités compétentes pour exercer les fonctions de bureaux de gestion des avoirs, afin d'assurer le stockage, l'évaluation, l'entretien et l'aliénation éventuelle des biens saisis ou confisqués. Ces bureaux sont tenus de coopérer au niveau national et international, et de recourir à la vente des biens périssables ou qui se déprécient rapidement (article 15). Ils doivent également envisager la réutilisation sociale des biens dans les conditions prévues par le droit interne si une telle politique est adoptée (article 16).

19. Le chapitre III, qui comprend les articles 18 à 30, définit les principes généraux de coopération internationale en vertu desquels les Parties exécutent les décisions étrangères de gel, de saisie ou de confiscation, sans les subordonner à des procédures internes simultanées. Des procédures détaillées régissent les demandes d'informations sur les comptes d'actifs financiers et virtuels (article 20), le suivi des opérations (article 22) et la constitution et le fonctionnement des équipes communes d'enquête (article 23). Ces procédures sont assorties de dispositions qui garantissent que les demandes doivent être motivées et satisfaire aux conditions légales nationales en matière de perquisition et de saisie lorsque cela est requis. Des dispositions spécifiques régissent la restitution et le partage des avoirs: les biens confisqués ou gelés peuvent être restitués aux victimes à titre d'indemnisation ou à leurs propriétaires légitimes, et, le cas échéant, partagés à parts égales entre l'État requérant et l'État requis, avec la possibilité d'associer des États tiers contributeurs (articles 26 et 27). Les demandes de coopération au titre du présent protocole peuvent, en tout état de cause, être refusées en vertu de l'article 28 de la Convention de Varsovie, notamment lorsque la mesure demandée serait contraire aux principes fondamentaux du système juridique de la partie requise. Ces principes peuvent inclure les garanties de procédure pénale et la présomption d'innocence, ainsi que les principes de nécessité et de proportionnalité.

20. L'article 29 prévoit que chaque Partie adopte les mesures législatives et autres qui se révèlent nécessaires pour veiller à ce que son BRA échange des informations avec ses homologues d'autres Parties, soit spontanément, soit sur demande, aux fins de recenser et de localiser les biens susceptibles de confiscation. Les demandes d'informations doivent indiquer les motifs de la demande et inclure toutes les informations susceptibles de faciliter l'identification des biens. Il est important de noter que l'échange ne peut être refusé par la Partie requise que pour les motifs spécifiques suivants: il présente une menace pour sa souveraineté, la sécurité, l'ordre public ou un intérêt essentiel; il est susceptible de porter préjudice aux enquêtes ou aux procédures; il constitue une menace imminente pour la vie ou l'intégrité physique; il est manifestement disproportionné ou non pertinent; l'infraction est de nature politique (à l'exception du financement du terrorisme); ou l'exécution de la demande serait contraire au principe *ne bis in idem*. Le projet de protocole additionnel oblige le BRA requis à consulter le BRA requérant avant de refuser une demande, et tout refus doit être dûment justifié. Des délais sont fixés pour obtenir une réponse rapide: dans les quatorze jours pour les demandes non urgentes et dans les trois jours pour les demandes urgentes lorsque l'accès direct à la base de données est disponible. Ces délais peuvent être prolongés dans certaines circonstances, et le BRA requis est tenu d'informer le BRA requérant s'il estime qu'il ne pourra pas respecter ces délais. Pour faciliter cette coopération, chaque Partie désigne jusqu'à deux (ou trois, lorsque la Constitution l'exige) points de contact en mesure de communiquer rapidement avec leurs homologues des autres Parties, et fait connaître ces désignations au Secrétaire général du Conseil de l'Europe.

21. L'article 30 impose à chaque Partie d'adopter les mesures législatives et autres mesures nécessaires pour garantir que les dispositions relatives à la gestion des biens gelés, saisis ou confisqués s'appliquent aussi lorsque ces biens sont gelés, saisis ou confisqués à la demande d'une autre Partie.

22. En vertu de l'article 31, tous les pouvoirs et procédures prévus par le protocole doivent être soumis aux exigences du droit interne, en intégrant des garanties relatives aux droits humains, les principes de nécessité et de proportionnalité, et en garantissant le droit à un recours effectif et à un procès équitable. À ce propos, le projet de rapport explicatif fait référence aux obligations qui découlent des instruments internationaux et régionaux applicables en matière de droits humains, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme, ses protocoles et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les personnes concernées ont le droit d'être citées à comparaître dans le cadre des procédures de confiscation, d'être informées sans retard injustifié des décisions et de disposer d'un recours suspensif devant une juridiction pour contester la disposition des avoirs avant confiscation si celle-ci est susceptible de causer un préjudice irréparable (articles 31 et 32). Les

bureaux de recouvrement des avoirs doivent mettre en œuvre des mesures de sécurité rigoureuses pour protéger les informations (article 33), et les Parties sont tenues d'investir de manière appropriée dans les ressources humaines, techniques et budgétaires des autorités spécialisées, et d'assurer leur formation continue (article 34).

23. Le contrôle et la bonne mise en œuvre du projet de protocole additionnel sont assurés par l'article 35, qui prévoit l'application du mécanisme de suivi de la Conférence des Parties instituée par la Convention de Varsovie. La Conférence des Parties siège si nécessaire dans une composition restreinte aux Parties au protocole et est chargée d'adopter des formulaires standard et de faciliter l'échange d'informations sur les évolutions juridiques ou politiques entre les Parties.

24. Les dispositions finales, prévues aux articles 36 à 44, définissent les procédures de signature, de ratification, d'application territoriale, d'adhésion et de dénonciation, et précisent les relations entre le projet de protocole additionnel et d'autres accords internationaux. En particulier, il convient de noter que l'article 43 limite strictement la capacité des Parties à formuler des réserves: seules les réserves concernant certaines dispositions énumérées sont autorisées, ce qui garantit un degré élevé d'uniformité dans l'application et la mise en œuvre des obligations substantielles du protocole. Ces dispositions s'apparentent à celles que l'on trouve dans d'autres conventions du Conseil de l'Europe.

4. Compatibilité des mesures proposées avec la Convention européenne des droits de l'homme

25. La Cour européenne des droits de l'homme a toujours reconnu aux États une grande marge d'appréciation dans la lutte contre la criminalité grave et la corruption, notamment le recours à la confiscation de biens présumés d'origine illicite, ainsi que d'avoirs constituant le produit, l'objet ou les instruments d'un crime⁶. Cette marge a été acceptée dans le cadre de modalités pénales, administratives et civiles *in rem*, y compris la confiscation élargie fondée sur des présomptions et, dans certaines juridictions, les mécanismes préventifs ou sans condamnation qui visent la criminalité organisée et l'enrichissement sans cause, toujours sous réserve des exigences de légalité, de nécessité et de proportionnalité. À cet égard, la Cour a expressément noté l'émergence de normes juridiques communes européennes et universelles qui autorisent la confiscation sans condamnation pénale préalable, permettent de renverser la charge de la preuve en imposant au détenteur des biens de prouver leur origine licite, et étendent le champ d'application aux biens transformés ou mélangés ainsi qu'aux tiers complices en l'absence de bonne foi, à condition que des garanties adéquates soient respectées dans l'application concrète⁷.

26. L'analyse de proportionnalité de la Cour repose généralement sur le principe selon lequel la confiscation constitue une restriction de l'usage des biens au sens du deuxième paragraphe de l'article 1 du Protocole n° 1 à la Convention (protection de la propriété), même lorsque les biens du requérant ont été confisqués⁸. À titre exceptionnel, lorsqu'une mesure permanente vise les biens d'un tiers en tant qu'instrument du crime, l'ingérence a été analysée comme une privation de propriété⁹.

27. La Cour a confirmé la proportionnalité de la confiscation destinée à neutraliser les produits du trafic de drogue, de la criminalité organisée et des activités de type mafieux, même en l'absence de condamnation, en soulignant les difficultés rencontrées par les autorités pour démanteler des économies criminelles opaques et la nécessité systémique de veiller à ce que le crime ne paie pas¹⁰. À ce propos, elle a également déclaré que de telles mesures étaient conformes aux objectifs de la Convention de Varsovie. La Cour a par ailleurs admis l'application de mesures de confiscation à des tiers, y compris des membres de la famille ou des proches collaborateurs, lorsqu'ils sont présumés détenir des biens d'origine illicite pour le compte de suspects ou manquer de bonne foi¹¹.

28. Dans le cadre spécifique de la confiscation sans condamnation appliquée à la corruption dans la fonction publique, la Cour a confirmé que de telles procédures, lorsqu'elles sont conformes aux normes internationales pertinentes et assorties de garanties procédurales appropriées, peuvent établir un juste équilibre entre la protection de la propriété et l'intérêt général¹². À l'inverse, les mesures imposées sans

6. *Yildirim c. Italie* (déc.), requête n° 38602/02, Cour européenne des droits de l'homme 2003-IV; *Gogitidze et autres c. Géorgie*, requête n° 36862/05, paragraphe 108, 12 mai 2015.

7. *Gogitidze et autres c. Géorgie*, précité, paragraphe 105.

8. *Markus c. Lettonie*, requête n° 17483/10, paragraphe 69, 11 juin 2020.

9. *Yaşar c. Roumanie*, requête n° 64863/13, paragraphe 49, 26 novembre 2019.

10. *Phillips c. Royaume-Uni*, requête n° 41087/98, paragraphe 52, 5 juillet 2001; *Denisova et Moiseyeva c. Russie*, requête n° 16903/03, paragraphe 58, 1^{er} avril 2010.

11. *Silickienė c. Lituanie*, requête n° 20496/02, paragraphe 65, 10 avril 2012.

12. *Păcurar c. Roumanie*, requête n° 17985/18, paragraphe 200, 24 juin 2025.

possibilité adéquate de contestation contradictoire, ou en dehors de tout fondement juridique clair, enfreindraient les principes de proportionnalité ou de légalité. Dans une affaire portant sur la saisie d'avoirs exécutée en vertu d'une demande d'entraide judiciaire, la Cour a estimé que les juridictions nationales devaient appliquer sur le fond l'article 1 du Protocole n° 1 et adapter leur examen aux spécificités de la coopération internationale, notamment en évaluant si la demande est légitime ou motivée par des considérations politiques. Tout en reconnaissant l'importance de la coopération internationale pour lutter de manière effective contre la criminalité organisée, la Cour a souligné que l'entraide judiciaire devait être mise en œuvre dans le respect des normes internationales relatives aux droits humains. En l'espèce, l'absence de garanties procédurales pertinentes, telles que le droit d'être entendu et de disposer d'un recours effectif adéquat pour contester la saisie, a conduit à la constatation d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1¹³.

29. Selon la jurisprudence de la Cour, les présomptions d'origine illicite et le renversement de la charge de la preuve ne sont pas en soi incompatibles avec l'article 6 de la Convention (droit à un procès équitable) ou l'article 1 du Protocole n° 1, à condition que les personnes concernées aient une possibilité réelle de les réfuter, que les éléments à charge aient été dûment communiqués et que les juges disposent d'un pouvoir discrétionnaire leur permettant d'écarter les présomptions lorsqu'elles comportent un risque grave d'injustice¹⁴. Dans les procédures civiles relatives aux produits d'infractions graves, la preuve au-delà de tout doute raisonnable n'est pas requise. La prépondérance des probabilités ou une forte probabilité, combinée à l'incapacité du propriétaire de justifier l'origine licite des biens, peut suffire aux fins de la proportionnalité¹⁵. Néanmoins, il ne suffit pas de se fonder uniquement sur des présomptions d'enrichissement sans cause et sur l'écart entre les revenus et les dépenses, mais il convient d'établir de manière convaincante un lien de causalité entre le comportement générateur et les avoirs¹⁶.

30. Parmi les autres facteurs pertinents pour la proportionnalité figurent la durée de la mesure¹⁷, la nécessité de la maintenir compte tenu de l'état d'avancement de la procédure pénale, les conséquences pour la partie intéressée¹⁸, le comportement du requérant et des autorités¹⁹ et l'existence d'un recours juridictionnel effectif pour contester l'imposition et le maintien d'une saisie²⁰.

31. Le projet de rapport explicatif indique également que les nouvelles mesures prévues dans le projet de protocole additionnel, en particulier la confiscation sans condamnation et la confiscation auprès des tiers, peuvent être compatibles avec les normes de la Convention telles qu'interprétées par la Cour, notamment son article 6 et l'article 1 de son Protocole n° 1²¹. À ce propos, il est important de noter que la clause générale de sauvegarde prévue à l'article 31 du projet de protocole additionnel (voir plus haut paragraphe 22) garantit l'application des normes relatives aux droits humains qui découlent de la Convention et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, deux textes expressément mentionnés dans le préambule. Cette disposition vaut non seulement pour l'application de nouvelles mesures de confiscation sur le territoire d'un État partie, mais aussi pour les demandes de coopération entre États parties qui peuvent être refusées pour des motifs relatifs aux droits humains (voir plus haut paragraphe 19). L'Assemblée devrait souligner l'importance de prévenir les cas de détournement de l'entraide judiciaire dans le contexte de la répression transnationale, comme indiqué dans sa [Résolution 2509 \(2023\)](#).

5. Évaluation du projet de protocole additionnel et des modifications proposées

32. Le projet de protocole additionnel à la Convention de Varsovie constitue un élargissement opportun et nécessaire de l'ensemble des instruments du Conseil de l'Europe qui luttent contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et permettent la réaffectation des produits du crime. Je tiens à féliciter le PC-RAC et le CDPC pour leur travail impressionnant. Je note avec une grande satisfaction que les dispositions du projet de protocole additionnel mettent en œuvre bon nombre des propositions de longue date de l'Assemblée (résumées au chapitre 2).

13. *Shorazova c. Malte*, requête n° 51853/19, paragraphes 111 à 124, 3 mars 2022.

14. *Grayson et Barnham c. Royaume-Uni*, requêtes n° 19955/05 et 15085/06, paragraphe 45, 23 septembre 2008.

15. *Gogitidze et autres c. Géorgie*, précité, paragraphes 107-108; *Balsamo c. Saint-Marin*, requêtes n° 20319/17 et 21414/17, paragraphe 91, 8 octobre 2019.

16. *Todorov et autres c. Bulgarie*, requêtes n° 50705/11 et autres, paragraphes 210 à 212 et 221, 13 juillet 2021.

17. *Stolkowski c. Pologne*, requête n° 58795/15, paragraphes 73 à 77, 21 décembre 2021.

18. *Lachikhina c. Russie*, requête n° 38783/07, paragraphe 59, 10 octobre 2017.

19. *Forminster Enterprises Limited c. République tchèque*, requête n° 38238/04, paragraphe 75, 9 octobre 2008.

20. *Benet Czech, spol. s r.o. c. République tchèque*, requête n° 31555/05, paragraphe 49, 21 octobre 2010.

21. Voir les paragraphes 51, 56, 65, 215 et 218 du projet de rapport explicatif.

33. Je pense que les mesures incluses dans le projet de protocole additionnel offrent des solutions adéquates au problème de la sophistication croissante des réseaux criminels, en partie facilitée par le développement de nouvelles technologies qui permettent de transférer des actifs à une vitesse foudroyante et d'en dissimuler l'origine. Compte tenu des difficultés qu'entraînent l'internationalisation et la numérisation rapides des réseaux financiers, la prise de mesures telles que la confiscation sans condamnation et la confiscation élargie semble être la seule solution viable. En effet, selon le document publié par le Groupe d'action financière (GAFI) sur les bonnes pratiques relatives à la mise en œuvre de sa recommandation n° 4, la partie mise en cause devrait être tenue de prouver, à l'aide de la prépondérance des probabilités, qu'un avoir, un virement ou une dépense particuliers ont une source licite afin d'échapper à la confiscation²². Actuellement, le GAFI exige seulement des États qu'ils «envisagent» d'introduire le renversement de la charge de la preuve pour garantir le respect de ses recommandations. Le projet de protocole additionnel élève ainsi cette recommandation au rang d'obligation internationale contraignante, ce qui constitue une avancée.

34. Néanmoins, certains aspects du projet de protocole additionnel pourraient, de mon point de vue, être améliorés afin de renforcer davantage cet instrument. En particulier, les informations recueillies dans le cadre de mon travail de rapporteur sur la lutte contre la répression transnationale m'amènent à craindre que les garanties incluses dans le projet de protocole additionnel ne s'avèrent insuffisantes si une autorité étatique venait à utiliser certains de ses outils pour persécuter des opposants politiques. En 2024, le groupe de réflexion Royal United Services Institute (RUSI) a publié une excellente note d'orientation dans laquelle il étudie l'utilisation abusive ou le détournement des normes du GAFI à l'encontre de la société civile, dont la recommandation n° 4 susmentionnée²³. Le RUSI a notamment relevé que, malgré les exigences en matière de protection, les victimes de gel malveillant de comptes bancaires se heurtent à des obstacles et à des retards considérables pour obtenir des contrôles juridictionnels et des dérogations pour les dépenses justifiées, comme le reconnaît le GAFI lui-même. Bien que je salue la clause générale de sauvegarde prévue à l'article 31 et la référence à «ce qui est strictement nécessaire» pour ce qui est de la durée (article 10, paragraphe 3, du projet de protocole additionnel – suspension ou refus d'exécution de transactions, de comptes et de relations d'affaires suspects), je propose d'apporter une modification à cette dernière disposition afin de garantir le contrôle juridictionnel des suspensions prolongées de comptes, de relations d'affaires et de transactions suspects. Étant donné que ces relations peuvent concerner une vaste catégorie de professionnels, j'estime que l'établissement d'une date butoir, au-delà de laquelle une autorisation judiciaire serait requise, se justifie. Compte tenu des normes divergentes dans ce domaine, je propose que ce délai soit de sept jours ouvrables.

6. Réflexions sur le rôle de l'Assemblée dans la procédure d'avis sur les projets d'instruments contraignants du Conseil de l'Europe

35. Enfin, je voudrais formuler quelques observations sur le rôle de l'Assemblée dans la procédure des avis statutaires sur les projets d'instruments contraignants transmis par le Comité des Ministres. À quelques exceptions près, la plupart de ses propositions de modifications des projets de conventions et de protocoles n'ont pas été acceptées par le Comité des Ministres, sans qu'il ne soit fourni de véritable explication. Ces rejets ont eu lieu même lorsque l'Assemblée s'est montrée prudente et n'a proposé que quelques modifications, consciente que des compromis difficiles avaient déjà été trouvés au sein des comités intergouvernementaux, y compris avec des États non-membres associés aux négociations. Je pense que le rôle de l'Assemblée dans ce processus devrait être réexaminé. On pourrait notamment envisager que le Comité des Ministres transmette les projets pour avis à un stade plus précoce, ce qui donnerait à l'Assemblée la possibilité de contribuer de manière substantielle au dialogue public et d'exprimer formellement son point de vue au cours des négociations avant de rendre son avis final. Sans cela, l'Assemblée devrait simplement entériner les décisions du Comité des Ministres.

36. Je regrette également la pratique récente selon laquelle le Comité des Ministres sollicite l'avis de l'Assemblée dans les plus brefs délais, en vue d'adopter la convention ou le protocole lors d'une session ministérielle spécifique. Cette pratique oblige souvent l'Assemblée à rendre son avis dans un délai très court en recourant à sa procédure d'urgence, ce qui limite sa capacité à mener une réflexion approfondie sur les projets soumis et à dialoguer avec les parties prenantes concernées. Si une telle précipitation peut parfois se justifier par des circonstances exceptionnelles, elle ne devrait pas devenir la norme. Conformément au

22. GAFI, «Best Practices on Confiscation (Recommendations 4 and 38) and a Framework for Ongoing Work on Asset Recovery», p. 8.

23. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/policy-briefs/suppression-laundering-using-fatf-fig-leaf-target-civil-society>.

Règlement de l'Assemblée (article 52, paragraphe 1), la procédure d'urgence ne devrait pas être utilisée pour rendre un avis statutaire, «à moins que des circonstances exceptionnelles ne le justifient». Je propose donc d'inclure une invitation adressée au Comité des Ministres à engager un dialogue avec l'Assemblée, afin d'établir une procédure d'avis plus effective et inclusive sur les projets d'instruments contraignants.